



Les concours à l'épreuve

Jean-Michel Eymeri-Douzans

► **To cite this version:**

Jean-Michel Eymeri-Douzans. Les concours à l'épreuve. Revue française d'administration publique, ENA, 2012, Les concours administratifs en questions, 142 (2), pp.307-325. 10.3917/rfap.142.0307. halshs-02914713

HAL Id: halshs-02914713

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02914713>

Submitted on 13 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES CONCOURS À L'ÉPREUVE

Jean-Michel Eymeri-Douzans

École nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2012/2 n° 142 | pages 307 à 325

ISSN 0152-7401

ISBN 3303337901420

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-2-page-307.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour École nationale d'administration.

© École nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LES CONCOURS À L'ÉPREUVE

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS

*Professeur des universités,
directeur-adjoint de l'Institut d'études politiques de Toulouse,
Laboratoire des sciences sociales du politique (LASSP)*

Résumé

Les concours administratifs, qui occupent une place particulière dans notre pays, au cœur même du « contrat social » et politique français, sont entrés dans une période de mise en examen d'abord à bas bruit, puis de procès ouvert, appelant et justifiant les réformes récentes des concours, encore inachevées. Mais grandes sont la résilience comme la plasticité de la « forme institutionnelle » concours, dont la pérennité est avérée, même si des menaces existent sur l'avenir du concours.

Mots-clefs

Concours, contrat social français, réformes, forme institutionnelle

Abstract

— *Entrance examinations put to the test — Civil service entrance examinations, which enjoy a peculiar place in France, are at the heart of the French social and political contract. They have entered a period of questioning, which began quietly but evolved into an open trial, calling for and justifying recent reforms of these examinations, which are still on-going. However, the competitive examination, as an “institutional form”, has proved very resilient and flexible, demonstrating its ability to last, despite the existence of some threats to its future.*

Keywords

Entrance examination, French social contract, reforms, Institutional forms

Dans cet article en forme d'ouverture de ce numéro que la *Revue française d'administration publique* a souhaité consacrer au questionnement des concours administratifs, l'on voudrait débiter cette série de réflexions en resituant les débats actuels relatifs aux concours – qui sont loin de n'être en France que des procédures de recrutements dans les fonctions publiques car ils occupent dans notre culture et notre imaginaire national une place éminente – dans les contextures de motifs plus vastes et plus complexes de l'historicité, tant en termes d'héritage sédimenté que de capacités d'évolutions à venir, de cette « forme » institutionnelle – au sens simmélien – à la fois si robuste et ductile, qu'est le concours « à la française ».

C'est pourquoi l'on commencera par souligner, dans une première partie, combien le concours est, depuis longtemps, au cœur d'une forme de « contrat social » et politique français. Puis, l'on analysera la double « mise en examen » dont nos concours font désormais l'objet et les réformes en cours qui les affectent. Enfin, dans une troisième partie, l'on montrera comment la résilience et/mais aussi la plasticité de la « forme institutionnelle » concours se conjuguent, donatrices d'une pérennité toutefois non exempte de risques à l'horizon.

LE CONCOURS AU CŒUR DU « CONTRAT SOCIAL » FRANÇAIS

La France est sans nul doute la patrie des concours, qui sont loin de se limiter en notre hexagone aux recrutements dans la fonction publique. Il suffit d'évoquer, dès la période du lycée, un « concours général » dont le sens s'épuise à la finalité sans fin d'une pure « logique de l'honneur », de mentionner dans l'enseignement supérieur tous les concours d'entrée des grandes et moins grandes écoles, dont beaucoup (écoles de commerce et d'ingénieurs) sont d'ailleurs privées, ou encore dans les universités, les concours de l'internat en médecine ou ceux de préparation au barreau... et, pour s'abandonner à un joyeux inventaire à la Prévert, d'évoquer aussi les innombrables concours agricoles et viticoles dont les médailles ornent les emballages de certains produits. Il n'est pas douteux que le concours – tout à la fois le mot et la chose – occupe une place éminente dans la culture et la vie quotidienne françaises, place qu'il n'a pas au même titre dans les pays européens voisins bien que le concours n'y soit certes pas inconnu. Dans une perspective socio-historique, il semble que cette hypertrophie du concours dans notre pays s'explique par la nature même de cet ingénieux dispositif pratique, qui combine avec un rare bonheur l'idéal d'égalité issu de 1789-1793 avec le réalisme d'une sélection aristocratique des meilleurs, composant la figure si fortement légitimée et puissamment légitimatrice (en France) de la « méritocratie républicaine ».

Certes, l'on doit immédiatement nuancer le propos en rappelant que la forme institutionnelle concours n'est ni une invention ni une exception française. C'est ainsi que la Chine impériale avait systématisé dès l'année 605, sous la dynastie des Sui, et ensuite raffiné sous la dynastie des Tang (618-907), et pratiqué ensuite jusqu'à leur abolition en 1905, des « examens impériaux » à trois niveaux (préfectoraux, provinciaux et palatins) pour l'accès au mandarinat des fonctionnaires impériaux qui, tant par leurs modalités de déroulement que par leur sélectivité (voire les reproches qu'on peut leur adresser), présentent de fortes homologues structurales avec nos concours d'aujourd'hui¹. Pour s'en tenir au monde occidental depuis les temps modernes, c'est bien sûr la civilisation de l'Europe des Lumières² qui se posa la question d'instituer des procédures de recrutement sélectives qui pussent garantir la compétence des serviteurs de l'État moderne alors en plein développement, et ce dès avant la Révolution française. Ainsi, la réforme de l'administration du royaume de Prusse adoptée par Frédéric-Guillaume 1^{er} et établit, dès 1713, le système des deux « examens d'État », d'ailleurs toujours en vigueur dans l'Allemagne d'aujourd'hui, lequel, sans avoir toutes les caractéristiques du concours administratif à la française,

1. L'on renvoie à l'intéressant article de Elman (Benjamin), « Political, Social and Cultural Reproduction via Civil Service Examinations in Late Imperial China », *The Journal of Asian Studies*, 50(1), Février 1991, p. 7-28.

2. Voir le classique de Chaunu (Pierre), *La Civilisation de l'Europe de l'Europe des Lumières*, Paris, Arthaud, 1971.

préfigurait largement un mode de recrutement bureaucratique « rationnel-légal » au sens de Max Weber³, concomitant du développement dans les principautés germaniques des « sciences camérales »⁴. Puis avec la Révolution de 1789, l'abolition des privilèges et de la vénalité des offices publics lors de la nuit du 4 août, et l'énoncé solennel par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 du principe d'égal accès aux emplois publics de « tous les citoyens [...] selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents », s'ouvrit un long XIX^e siècle qui peut s'analyser, du point de vue d'une socio-histoire de l'appareil d'État, comme celui de « l'invention d'un fonctionnariat », légitime dans la permanence de son emploi parce que compétent et protégé de la politisation, ce qui exigea la mise en place des modes de recrutement à même de garantir cette double qualité de professionnalisme et de neutralité des agents du service public⁵. Or il est remarquable que cette entreprise – au sens wébérien d'une « activité continue en finalité » – qui se déploya au long du XIX^e siècle, voire du premier XX^e siècle, fut conduite en parallèle tant en France qu'au Royaume-Uni. Comme l'analyse Françoise Dreyfus dans son article ci-dessous au présent numéro, c'est bien à une double et parallèle invention d'un mode de recrutement standardisé de sélection des meilleurs (*the best and the brightest*) sur un fondement de compétence(s) que l'on a assisté au Royaume-Uni sous le nom d'*open competition* et en France sous le nom de concours, durant la seconde moitié du XIX^e siècle, et tout particulièrement en France après la chute de Napoléon III (hostile au concours) et l'avènement définitif de la République. Puis, ces deux « modèles » se sont diffusés et ont été acclimatés en divers États, par l'effet de dynamiques complexes de circulation transnationale, au sein du concert des nations européennes, de savoirs et de techniques constitutifs des « sciences administratives »⁶ : pour s'en tenir à un seul exemple, le statut de la fonction publique belge élaboré sous l'autorité de Louis Camu, commissaire royal à la réforme administrative, et promulgué en 1937, institua un service central du recrutement, bientôt baptisé SELOR, en charge de gérer un recrutement par concours davantage inspiré de la *Civil Service Commission* et de l'*open competition* britanniques que des dispositifs français d'alors⁷.

Si le concours administratif n'est donc ni une invention ni une exception française (l'on reviendra sur ce second aspect ci-dessous), celui-ci n'en a pas moins connu dans notre pays un développement tout particulier, corollaire logique de la croissance numérique, au fil des décennies, d'une vaste fonction publique de carrière, bras armé d'un État-en-Majesté qui, en notre pays plus que chez nos voisins, a eu la prétention d'être un « État fort »⁸, tout à la fois tuteur dirigiste de l'économie et « instituteur »

3. Sur les origines et la perpétuation de ce système particulier en Allemagne, Derlien (Hans-Ulrich), « Historical legacy and recent developments in the German Higher Civil Service », *International Review of Administrative Sciences*, 57(3), 1991, p. 385-401.

4. La synthèse la plus récente en langue française est Laborier (Pascale), Audren (Frédéric), Napoli (Paolo), Vogel (Jakob), dir., *Les sciences camérales. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF, coll. CURAPP, 2011.

5. Pour l'analyse comparée de cette sociogenèse historique, voir Dreyfus (Françoise), *L'invention de la bureaucratie*, Paris, La Découverte, 2000.

6. Sur cette époque, on renvoie à Chevallier (Jacques), *Science administrative*, chap. 1^{er} Généalogie, Paris, PUF, 2007, p. 9-46 et au récent compte-rendu de recherche de Renaud Payre, « L'espace des circulations. La fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910-années 1950) », in Laborier (Pascale) et al., *op. cit.*, p. 283-306.

7. Sur ce statut, et ses transformations, Broux (Pierre-Olivier de), « De Camu à Copernic : l'évolution de la fonction publique en Belgique », *Administration publique*, 2005, p. 158-177.

8. Thèse, à prendre avec nuance et au second degré, développée dans Badie (Bertrand) et Birnbaum (Pierre), *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1979.

bienveillant du social⁹. Pour pourvoir au recrutement des nombreux serviteurs de cet État tutélaire, les concours administratifs se sont imposés progressivement comme l'une des pièces maîtresses d'une sorte de « contrat social » implicite, de « compromis historique » passé, au cours des premières décennies de la III^e République, puis renouvelé à la Libération, et persistant jusqu'à nos jours, sur lequel repose pour bonne part l'ordre politique, économique et social de la France. Ce compromis permet de combiner les deux propensions dialectiques naguère identifiées par Tocqueville : la passion de l'égalité et/mais le goût des privilèges¹⁰. Pour l'exprimer avec quelque stylisation, le modèle français de fonction publique, combinant fonctionnariat généralisé et règne du concours, a réussi le tour de force de contribuer à ce que se perpétue dans notre société en général, et dans l'administration en particulier, une société d'ordres, de rangs, de corporations et de privilèges héritée de l'Ancien Régime tout en l'équilibrant par une collectivisation égalitaire de la ressource principale : des emplois garantis et les rétributions afférentes (traitements aujourd'hui, pensions demain) ou symboliques (« l'honneur social » attaché au fonctionnariat si bien analysé par Weber¹¹). Or, en comparaison d'autres pays, ce qui frappe dans l'administration française est la nature duale de cette ressource : elle est à la fois très hiérarchisée et très collectivisée..., ce second trait rendant le premier acceptable.

Que la fonction publique française d'aujourd'hui demeure comme celle d'hier très hiérarchique, c'est l'évidence même : notre système de grands corps de l'État et de grandes écoles, dont toute l'économie repose sur le prestige de concours d'entrée hyper-sélectifs (et des classements de sortie dont on observe depuis quatre années, dans le cas de celui de l'ENA, les résistances qu'oppose la réalité à la volonté du Prince de les voir disparaître), sélectionne et consacre en effet des élites adolescentes¹², et confère *ab initio* (et c'est bien cela qui ne laisse de surprendre dans tous les pays voisins) à ces quelques heureux élus une sorte de noblesse à titre viagier¹³. À cela s'ajoute l'extraordinaire empilement de ces grands corps et moins grands corps issus de l'ENA, de l'École polytechnique et de ses écoles d'application, eux-mêmes finement hiérarchisés entre eux mais dont la domination est en quelque sorte globale sur l'appareil d'État, avec tous ces « petits grands corps » dont la domination se limite à tel segment de l'administration (les professeurs agrégés du secondaire si distincts et distingués des « simples » certifiés, entre autres exemples) : or ces hiérarchies reposent pour l'essentiel sur le concours initial au titre duquel les intéressés ont été recrutés, parfois plusieurs décennies auparavant. Notre fonction publique se laisse ainsi encore largement comparer à une société d'ordres (au sens de l'Ancien Régime) organisée en corps dont l'accès est verrouillé par des concours et dont chacun veille à « tenir son rang », c'est-à-dire à maintenir ses privilèges. Il faut d'ailleurs bien souligner que ce ne sont pas des individus qui se trouvent ainsi hiérarchisés et privilégiés, mais les « groupes de statut » qu'ils forment ensemble,

9. L'on renvoie aux ouvrages de référence de Kuisel (Richard), *Le capitalisme et l'État en France*, Paris, Gallimard, 1984, et de Rosanvallon (Pierre), *La crise de l'État-Providence*, Paris, Le Seuil, 1981. Pour le modèle du « capitalisme d'État », défini comme une des trois formes du capitalisme occidental et dont la France serait l'un des cas paradigmatiques, Schmidt (Vivien), *The Futures of European Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

10. Tocqueville (Alexis de), *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, rééd. Gallimard, 1967.

11. Weber (Max), *Économie et Société*, Paris, Plon, rééd. Agora, 1995.

12. Pour une mise en perspective comparée, l'on nous excusera de renvoyer à Eymeri-Douzans (Jean-Michel), « La machine élitare. Un regard européen sur le « modèle » français de fabrication des hauts fonctionnaires », in Joly (Hervé), dir., *Formation des élites en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise, Presses du CIRAC, 2005, p. 101-128.

13. L'analogie est bien sûr développée dans Bourdieu (Pierre), *La noblesse d'État*, Éd. de Minuit, 1989.

c'est-à-dire des collectifs : sans doute est-ce cette dimension collective qui a permis que perdure depuis deux siècles au cœur de la République une telle société d'ordres.

À cette hiérarchisation fait pendant une forme plus globale de collectivisation, qui confère son équilibre dynamique à l'ensemble : à la différence des traditions allemande et britannique qui réservent le statut de *Beamte* ou *civil servant* aux fonctionnaires exerçant des missions liées à la souveraineté, la France a opté pour l'octroi généralisé aux agents publics de tous niveaux, depuis le conseiller d'État jusqu'au facteur, du statut de fonctionnaire titulaire. Le choix historique a ainsi été fait, en ce pays-ci, de collectiviser au profit de la masse des employés publics la ressource rare qu'est un emploi garanti à vie, indépendamment de la quantité et de la qualité du travail fourni par chacun et de ses préférences politiques, en fait indépendamment de l'idiosyncrasie des individus. Or cet emploi garanti dès le concours réussi constitua une ressource sans pareille, dans un pays encore rural aux débuts de la III^e République et dont l'exode rural massif et la forte urbanisation auront été véritablement accompagnés et facilités par les concours administratifs, en particulier pour les natifs du Midi de la France, où il fallait quitter la terre mais où l'industrialisation faisait souvent défaut sur place... d'où ces générations de fonctionnaires des impôts ou des P&T à l'accent chantant qu'a connues notre pays. À cela s'ajoute que les traitements de la plus grande masse des fonctionnaires, sur longue période, ont été plus élevés que ceux des salariés occupant des emplois de niveau comparable du secteur privé. Enfin, créé bien avant les retraites de la sécurité sociale, le système des pensions de l'État, avec son généreux mode de calcul et ses pourcentages très élevés, a mis à l'abri des douloureux aléas de la vie, frappant aussi bien la paysannerie que la classe ouvrière ou les petits commerçants et artisans, ce vaste groupe social des fonctionnaires et de leurs familles, « salariés protégés » souvent sur plusieurs générations vu la forte hérédité professionnelle dans l'administration, ce qui a facilité l'ascension sociale intergénérationnelle parmi les « gens du public »¹⁴. Ainsi, en conformité avec le mythe politique fondateur de l'égalitarisme républicain, garanti et légitimé de façon éclatante par le concours de recrutement, la base de la pyramide administrative a-t-elle bénéficié d'un droit impersonnel de jouissance collectivisée d'une ressource décisive : la garantie d'un revenu stable et décent, voire confortable. Aux divers étages supérieurs, ce système s'est répliqué sous la forme de privilèges (de rémunération, de carrière, de conditions de travail, de prestige, etc.) accordés, là encore, non pas *intuitu personae* – ce serait le règne, toujours dénoncé en France, de la « faveur » arbitraire – mais reconnus et garantis à des corps, à des collectifs statutaires, d'autant plus légitimes que l'accès y est ouvert, là aussi, conformément à la méritocratie républicaine grâce à la réussite à des concours, dont certains sont même internes et permettent à une certaine proportion des subordonnés, les plus méritants et/ou motivés, de caresser l'espoir de s'élever dans la hiérarchie, professionnelle autant que sociale.

Ainsi la fonction publique française, dont les deux fondements, inscrits dans le marbre du Statut général, enfin adopté en 1946, sont bien le fonctionnariat généralisé et le règne du concours comme voie générale et générique de recrutement, a-t-elle assuré jusqu'à présent la durable coexistence d'une masse d'agents issus des classes populaires et moyennes de sensibilité radicale, socialiste voire (un temps) communiste, fortement syndiqués et à l'évidence très soucieux d'égalité, avec une haute fonction publique longtemps issue de la haute bourgeoisie parisienne parfois mêlée de restes d'aristocratie,

14. Référence à l'ouvrage de Singly (François de), Thélot (Claude), *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Paris, Dunod, 1988.

élargie aux vieilles familles notablières de province dans le premier XX^e siècle¹⁵, puis plus récemment aux enfants de professions libérales et cadres supérieurs, toutes et tous très attentifs au maintien des distinctions et des hiérarchies sociales. Le règne du concours administratif en France apparaît donc bien en cela, sur moyenne à longue période, comme l'un des « dispositifs de savoir-pouvoir » (au sens foucauldien)¹⁶ qui ont contribué aux grands équilibres sociodémographiques de notre pays, à la régulation dynamique de sa stratification socioprofessionnelle, et au-delà à la stabilité de son ordre social et politique légitimé par et autour de la centralité de l'État et des « serviteurs de l'État »¹⁷.

Aussi n'est-il guère étonnant, dans une perspective de sociologie de la connaissance, que la période de remise en cause grandissante et récurrente de la place de l'État et de l'efficacité de son action, sous l'effet d'un faisceau de facteurs congruents dont le « tournant néo-libéral »¹⁸ des années 1980 n'est qu'un élément auquel se sont surajoutés la « pétrification » progressive des budgets publics et l'explosion des déficits et de la dette souveraine¹⁹, la globalisation et la financiarisation de l'économie, la décentralisation territoriale et l'europanisation croissante, mais aussi la crise de la régulation juridique²⁰, soit une période où la politique de « réforme de l'État », développée depuis la fin des années 1980 (circulaire Rocard de 1988 sur le Renouveau du service public) en de successifs avatars mais avec une rare continuité à travers cohabitations, alternances et « ruptures » gouvernementales²¹, en est venue à faire de la critique des concours administratifs et de leur réforme un des enjeux inscrits à l'agenda institutionnel de cette politique publique.

LA DOUBLE « MISE EN EXAMEN » DES CONCOURS ET LEURS RÉFORMES EN COURS

De même que le Statut général de la fonction publique, de plus en plus critiqué au fil des années dans une perspective néo-managériale toujours prompte à dénoncer les « rigidités excessives » du droit alors que ce sont bien souvent les usages faits du droit plus que sa lettre qui posent problème, le concours administratif, qui constitue le mode de recrutement par excellence de notre fonction publique au point de sembler consubstantiel à son modèle, est entré dans une période de mise en examen d'abord à bas bruit, puis de procès ouvert, appelant et justifiant un processus de réformes de nos concours administratifs, encore inachevé.

15. L'on renvoie à la somme de Charle (Christophe), *Les élites de la République (1880-1900)*, Paris, Fayard, 1987.

16. La notion est d'abord développée dans Foucault (Michel), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

17. Sur l'importance des phénomènes de légitimation, le texte le plus stimulant en langue française demeure Lagroye (Jacques), « La légitimation », in Grawitz (Madeleine), Leca (Jean), dir., *Traité de Science politique*, Paris, PUF, 1985, vol. 1, p. 395-467.

18. Jobert (Bruno), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

19. Le plus beau travail de sciences sociales sur ce sujet reste celui de Siné (Alexandre), *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006.

20. Pour une présentation synoptique et très détaillée de ce faisceau de facteurs, voir de Chevallier (Jacques), *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 3^e éd. 2008.

21. Pour une analyse fouillée de cette politique en France, voir Bezes (Philippe), *Réinventer l'État*, Paris, PUF, 2009 ainsi que Cole (Alistair), *Governing and Governance in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008 ; et pour une mise en perspective comparée, Eymeri-Douzans (Jean-Michel), « La gouvernance au miroir du néo-management public. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante aujourd'hui », *Politique et management public*, 23(3), 2005, p. 1-18, et Eymeri-Douzans (Jean-Michel), « Les stratégies de réforme administrative en Europe : essai d'évaluation comparative », *Regards sur l'actualité*, 360, avril 2010, p. 54-61.

Une double mise en examen

L'on trouve les premières traces de ce mouvement de remise en cause de l'empire incontesté du concours dans le rapport annuel du Conseil d'État pour l'année 2003, dit « rapport Pochard », dans lequel l'ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique a mis à l'agenda des réflexions prospectives, à côté de l'urgence d'opérer des fusions massives de nos plus de 1 500 corps administratifs d'alors²² et de la nécessaire ouverture complète de notre administration aux ressortissants communautaires européens, la perspective de diversifier les modes de recrutement par d'autres techniques que le concours, tout en donnant une part plus importante aux agents contractuels par rapport aux fonctionnaires statutaires dans le total de l'emploi public²³. Après ce démarrage à bas bruit, dont les échos restaient limités aux cénacles d'initiés et à la « nébuleuse réformatrice »²⁴, la mise en cause publique des concours administratifs a pris un tour retentissant à partir de 2007, sous l'impulsion de deux discours du Président Sarkozy, d'une part à l'Institut régional d'administration de Nantes en septembre 2007, et d'autre part à l'École polytechnique en décembre 2008. Dans leur sillage, et dans le nouveau contexte ouvert par la Révision générale des politiques publiques (RGPP), ce sont pas moins de quatre rapports administratifs qui, presque coup sur coup, ont abordé de front les défauts ou les faiblesses de nos modes de recrutements administratifs et ont avancé des séries de propositions pour y porter remède : en 2008 le *Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique* confié à Jean-Ludovic Silicani, exercice de réflexion de plus vaste ampleur, comporte un volet consacré aux recrutements²⁵, puis le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, piloté par Marine Dorne-Corraze et consacré à l'organisation et au pilotage des recrutements au sein de la fonction publique de l'État remis en juillet 2008, prolongé par le rapport de Corinne Desforges du 19 février 2009 sur les concours d'accès à la fonction publique de l'État, et le rapport de Raymond-François Le Bris du 16 février 2009 sur la formation initiale des agents de l'État.

Sans entrer ici dans le détail de ces travaux, qui présentent de surcroît entre eux de significatives nuances d'analyse (et dont le contenu est largement détaillé ci-après au présent numéro), il ressort de cette production d'une pensée d'État concernant les concours administratifs à la française une double ligne de critiques.

La première série de critiques s'inscrit clairement dans la logique du répertoire international de préceptes et de recettes néo-managériales qui, depuis les années 1990, a, peu à peu, fait l'objet en France de formes localisées d'« acclimatation »²⁶ et de combinaison avec des figures parfois plus anciennes de la rhétorique modernisatrice. Dans cette perspective, l'on observe sans beaucoup de surprise une insistance mise sur la lourdeur bureaucratique du processus annuel d'organisation des concours, présenté comme générant une dépense considérable d'argent public pour qu'en fin de compte

22. Sur les corps administratifs au début du millénaire, voir Eymeri-Douzans (Jean-Michel), « De la souplesse dans la rigidité : les corps administratifs à la française », *EIPASCOPE*, 2000/3, juin 2000.

23. Conseil d'État, *Rapport annuel : perspectives pour la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2003.

24. Au sens de Topalov (Christian), dir., *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

25. Silicani (Jean-Ludovic), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2008.

26. Sur cette notion, Eymeri-Douzans (Jean-Michel), « NPM reforms legacy: a common praxeologic, a variety of acclimatizations, a renewed bureaucratization », in Eymeri-Douzans (Jean-Michel), Pierre (Jon), dir., *Administrative reforms and democratic governance*, Londres, Routledge, 2011, p. 9-26.

si peu de candidats soient recrutés. Les chiffres établis dans le rapport Dorne-Corraze en donnent une évaluation précise : en 2006, on comptait environ 3 000 concours et examens professionnels de l'État, avec 800 000 candidats inscrits, plus de 500 000 présents et environ 60 000 lauréats (soit un taux d'absentéisme de 36 % et un taux de sélectivité de 12 %). Le coût global des opérations de concours se décompose comme suit :

- rémunération des gestionnaires de concours : environ 1 200 emplois, 45 millions d'euros, charges comprises ;
- temps passé par les membres de jury : 300 ETPT, 15 millions d'euros ;
- vacations des membres des jurys : 21,8 millions d'euros ;
- frais de surveillance : 6 millions d'euros ;
- locations de salles : 7 millions d'euros ;
- frais d'imprimerie, expédition, matériels : 6 millions d'euros ;
- remboursements de frais des membres des jurys : 10 millions d'euros.

Le coût total s'élève à 110 millions d'euros, soit 1 800 euros par lauréat.

Ces chiffres sont certes impressionnants, et des économies peuvent sans nul doute être réalisées ici comme ailleurs, sans pour autant perdre de vue, comme le fait observer avec beaucoup de nuances le Rapport lui-même, que les modes de recrutement alternatifs au concours existant dans les pays développés comparables, tels que le recours à des cabinets de conseil en recrutement et à des *assessment centers* dans les pays anglophones et nordiques sont loin d'être toujours plus économiques. En outre, de même qu'il existe un coût économique non-négligeable de la démocratie (organisation des opérations électorales ou référendaires, financement des partis politiques et des campagnes, etc.), ces 110 millions d'euros annuels peuvent aussi être considérés comme le coût que doit acquitter une collectivité nationale pour garantir un système de recrutement par concours qui prémunit depuis des lustres la France des pratiques de patronage politique, de favoritisme ou de népotisme dans les opérations de recrutement initial (il en va un peu autrement des carrières) et assure ainsi la probité de notre administration publique dans son ensemble (hormis quelques déviances individuelles).

Dans la même veine critique inspirée du néo-managérialisme, les concours administratifs français sont plus fondamentalement mis en cause quant à la nature et au contenu de leurs programmes et de leurs épreuves. Les adjectifs qui reviennent le plus souvent sous la plume des promoteurs de réforme sont ceux de « (trop) théorique », « (trop) académique » voire « (trop) scolaire ». Ce qui est ainsi reproché de façon récurrente à nos concours est d'avoir des programmes calqués sur ceux de l'enseignement préalable reçu par les candidats (ce qui conduit, par exemple, à exagérer l'importance du droit et à sous-estimer celle des « sciences » et techniques de gestion), des sujets d'épreuve abstraits et généralistes sans grand rapport, ou sans rapport du tout avec le contenu des tâches à accomplir une fois le concours passé (songeons à l'attaque du Chef de l'État ironisant sur la présence d'un extrait de *La Princesse de Clèves* dans les épreuves d'un concours d'administration administrante), et des modalités même d'épreuve, en particulier la sacro-sainte dissertation, dont le formalisme ritualiste serait la survivance d'une historicité obsolète sans pertinence pour l'exercice des fonctions administratives d'aujourd'hui. L'ensemble de ces critiques débouche sur le constat que les concours sont une belle mécanique sophistiquée et auto-référencée de sélection de candidats qui se sont formés et conformés à son formalisme, et non un processus rationnel de recrutement centré sur le repérage des compétences nécessaires à de futurs professionnels appelés à exercer un ou des métiers précis.

Dès lors, il est de coutume d'entendre et de lire dans la bouche ou sous la plume des réformateurs que les concours doivent évoluer d'une sélection fondée sur le « savoir » et le « faire savoir » à un recrutement valorisant les « savoir-faire » et le « savoir-être ».

Ces jeux de mots et de sens francophones se font largement l'écho d'un débat qui a eu cours dans les pays anglo-saxons et dans les institutions internationales (OCDE, *etc.*) durant la décennie écoulée, dont tout l'enjeu a consisté à faire évoluer le recrutement des agents publics de processus centrés sur les connaissances abstraites (*knowledge*) vers des processus centrés sur les *skills and competencies*, plus concrètes et managériales. Comme l'exposent plusieurs articles et témoignages ci-après au présent numéro, c'est bien dans ce sens qu'est désormais organisée la procédure de recrutement du *Senior Civil Service* britannique, et c'est dans cette voie que la réforme Prodi-Kinnock a fait évoluer les concours de l'administration communautaire européenne gérés par EPSO, l'Office européen de sélection du personnel.

À la critique néo-managériale des concours, la littérature officielle des rapports administratifs est venue ajouter récemment une critique sociale, qui ouvre comme un second front venant en quelque sorte prendre la figure du concours en tenaille. Il y a là une novation importante dans les discours d'État, dont il ne faut pas négliger les effets. Car la nouveauté ne porte en rien sur le constat des faits, établi de très longue date par les travaux des sciences sociales et dénoncé par une partie au moins de l'intelligentsia française. Dès les années 1960, les sociologues de l'éducation – quelles que fussent leurs appartenances paradigmatiques et politiques, au Boudon de « l'inégalité des chances » ou au Bourdieu des « Héritiers » – ont mis en évidence le caractère socialement inégalitaire d'un système français d'enseignement secondaire et supérieur dont les concours administratifs ne font qu'enregistrer en fin de parcours, si l'on peut dire, les effets cumulés²⁷. Pour ce qui est des grands concours et des grandes écoles en particulier, maints travaux de recherche ont établi que la massification des universités depuis les années 1980 s'est accompagnée d'une fermeture sociale grandissante des plus grandes écoles : les voies relatives de promotion sociale qu'étaient par exemple les écoles normales supérieures se sont ainsi alignées sur les écoles les plus sélectives en termes d'origine sociale, HEC et Polytechnique²⁸, tandis que l'ENA, pourtant créée à la Libération dans un objectif de renouvellement de la haute fonction publique, a connu une sorte de démocratisation à rebours au long de ses soixante années d'existence²⁹. Cette sur-sélectivité du recrutement par concours tout à la fois du point de vue des origines sociales et géographiques des lauréats – toujours plus élitaires que celles des candidats, attestant de surcroît que la mécanique des concours aggrave les inégalités – ne concerne pas que les « grands concours » : elle est statistiquement démontrée aussi pour des concours de niveau intermédiaire, comme par exemple ceux des Instituts régionaux d'administration (IRA), recrutant les corps d'attachés³⁰. Il faut ajouter que le phénomène d'« effet pervers » – au sens de Boudon, qui a vu des générations sans cesse plus nombreuses de diplômés de l'enseignement supérieur réussir les concours plus faciles de catégorie B et C, phénomène connu sous le nom de « sur-diplômage », puis se précipiter sur les concours internes et en évincer presque totalement les fonctionnaires de

27. Bourdieu (Pierre), Passeron (Jean-Claude), *Les Héritiers*, Paris, éditions de Minuit, 1964 ; Boudon (Raymond), *L'inégalité des chances*, Paris, Armand Colin, 1973.

28. Eyméri-Douzans (Jean-Michel), *La fabrique des énarques*, Paris, Économica, 2001, p. 14-35.

29. Eyméri-Douzans (Jean-Michel), « Les soixante ans de l'ENA : quel bilan ? », *Regards sur l'actualité*, 320, avril 2006, p. 79-85.

30. Comme en atteste une étude exploratoire des concours 2008 aux instituts régionaux d'administration réalisée pour le compte de l'Acisé (Agence pour la cohésion et l'égalité des chances) par trois chercheurs de l'INED, Mireille Aberhard, Dominique Meurs et Patrick Simon, et dont les résultats ont été publiés dans le *Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique. Faits et chiffres 2008-2009*, vol. 1, Paris, La Documentation française, 2009, p. 277 et s. qui souligne notamment qu'alors que 36 % des personnes sans ascendance immigrée sont admissibles au concours externe des IRA, ce chiffre tombe à 31 % pour les enfants d'immigrés européens, 20 % pour ceux issus d'immigrés africains et maghrébins, et seulement 16 % pour les personnes ayant immigré elles-mêmes.

niveau d'études et d'origines sociales plus modestes au point que l'ascenseur social par les concours internes est désormais bloqué dans la fonction publique française – est une réalité bien établie et régulièrement publiée depuis un quart de siècle³¹.

Nonobstant, nos élites politico-administratives ont très longtemps fait la sourde oreille aux conclusions réitérées des sciences sociales, brandissant le mythe fondateur de la « méritocratie républicaine » tout en arguant que tout autre système que le concours serait bien pis. Cela n'avait rien pour surprendre si l'on observe que nos gouvernants suprêmes, de droite comme de gauche, forment depuis 1958 une liste quasi-ininterrompue de lauréats de concours : les présidents de la République, de Charles de Gaulle à Jacques Chirac, sont tous lauréats d'un concours d'État hormis François Mitterrand (lauréat du concours du Barreau), tandis que leurs premiers ministres, hormis Pierre Mauroy et Pierre Bérégovoy, avaient tous réussi dans leur jeunesse un grand ou moins grand concours d'État ou celui d'une prestigieuse école de commerce. Les transactions collusives entre gouvernants politiques et « fonctionnaires gouvernants », eux-mêmes purs produits de la sélection-légitimation par les grands concours, dans le co-pilotage de la Réforme de l'État suffisent largement à expliquer que la dénonciation des injustices sociales des concours n'a trouvé pendant si longtemps qu'un si faible écho dans les cercles réformateurs. L'on ne saurait faire ici l'histoire immédiate des voies par lesquelles une prise de conscience de cet enjeu s'est opérée dans les dernières années : elle tient pour beaucoup au pontage logique opéré entre la « question sociale » et l'enjeu d'une meilleure intégration des français d'origine étrangère de première, deuxième voire troisième génération. L'on a ainsi pu observer comment, dans le discours politique du candidat puis du président Nicolas Sarkozy, lui-même à la fois d'origine immigrée et n'appartenant pas au « sérail » de la haute fonction publique, c'est par le truchement de la « lutte contre les discriminations » et de la nécessaire promotion de la « diversité » (d'abord pensée en référence à la multiethnicité de fait de la société française) que la mise en cause des concours administratifs est d'abord apparue. Les rapports administratifs et les autorités de pilotage de la réforme de l'État (direction générale de la modernisation de l'État, direction générale de l'administration et de la fonction publique) se sont alors très vite fait l'écho de cette préoccupation, non sans opérer un élargissement de la problématique à « l'égalité des chances », dans toutes ses composantes sociales et géographiques (y compris les handicaps socioculturels des enfants d'agriculteurs de départements ruraux, par exemple). C'est ainsi que la pensée d'État sur et de la réforme de l'État a enfin accepté, dans une certaine conjoncture sociopolitique, de reconnaître la valeur et la pertinence pour l'action d'un état des savoirs de sciences sociales pourtant établi de longue date et jusque-là tenu en lisère.

Au total, c'est de la combinaison *a priori* improbable de ces deux lignes de critiques issues de traditions de pensée étrangères l'une à l'autre, l'une néo-managériale, l'autre de critique sociale, que découlent l'esprit et la lettre des réformes des concours administratifs introduites ces toutes dernières années.

Les réformes en cours des concours

Une « revue générale des concours » lancée depuis 2008 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique est en train de se concrétiser en un vaste

31. L'on peut se référer par exemple au classique de Bodiguel (Jean-Luc) et Rouban (Luc), *Le Fonctionnaire détrôné ?*, Paris, Presses de la FNSP, 1^{re} éd. 1991.

chantier de réformes, dont les principaux axes, en allant du plus général au plus spécifique, sont les suivants :

Promouvoir un pilotage interministériel de la politique de recrutement

La direction générale de l'administration et de la fonction publique reçoit mission de mieux coordonner les opérations de recrutement par le renforcement du pilotage stratégique, la mutualisation de l'organisation des concours, la mise en œuvre de concours communs et déconcentrés, *etc.*

Améliorer la transparence de la communication sur les recrutements et simplifier les procédures d'inscription aux concours

Opérationnel depuis le 12 mai 2010, le portail d'information sur les recrutements de la fonction publique de l'État, site « concours.fonction-publique.gouv.fr » (SCORE) centralise désormais les informations relatives aux recrutements, par concours ou sans concours, qui étaient dispersées dans les multiples sites ministériels. En parallèle, les procédures d'inscription aux concours par voie télématique ont été simplifiées par un décret de janvier 2009.

Professionaliser et simplifier le contenu des concours

Commencée dès 2007 pour la catégorie C (adjoints administratifs, adjoints techniques), puis étendue aux corps classés en B et en A, la réforme a concerné plus de 300 concours et examens professionnels. Le double objectif en est de mettre le contenu des concours en adéquation avec les compétences requises pour exercer les métiers auxquels ouvre chaque concours, et de faire correspondre les programmes au niveau de diplôme requis pour se présenter au concours (plusieurs concours de niveau baccalauréat comportaient, par exemple, une épreuve de droit).

La « professionnalisation » s'est traduite par le remplacement de maintes dissertations par des épreuves dites de « mise en situation » et de « cas pratiques », à partir d'un dossier documentaire en rapport avec les compétences à valider et les futures missions des agents concernés. En outre, le « grand oral » évolue en une « épreuve d'entretien vérifiant la motivation, les qualités comportementales, l'adaptabilité au métier des candidats, avec si nécessaire utilisation du cas pratique et de la mise en situation pour identifier les savoir-faire et les compétences ».

Plus avant, suite à la loi du 2 février 2007 sur la modernisation de la fonction publique, s'est développée une mesure emblématique, désormais présente dans plus de 130 voies de recrutement : la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP). Très adaptée aux concours internes et troisième voie, la RAEP, qui s'appuie sur la constitution, par les candidats, d'un dossier mettant en valeur leurs expériences et compétences acquises en cours de carrière, permet d'appréhender les oraux d'admission comme des entretiens de recrutement. La RAEP peut aussi être étendue à titre d'option dans un concours externe quand il n'y a pas de troisième concours existant. En outre, elle est systématisée pour les examens professionnels de changement de grade, par exemple le principalat des attachés d'administration centrale, qui est souvent le préalable à une promotion dans le corps d'encadrement supérieur des administrateurs civils.

Professionnaliser les jurys de concours

La réforme des épreuves implique des « changements culturels » et une formation adaptée des jurys. Même si cela est coûteux, la direction générale de l'administration et de la fonction publique incite fortement les diverses administrations à :

- définir leurs besoins de recrutement, « commanditant » de fait l'action du jury ;
- former les jurys aux techniques de recrutement, en particulier de conduite d'entretien, et ce avec une sensibilisation particulière aux stéréotypes sociaux, raciaux et sexistes ;
- établir des critères de correction précis pour les épreuves écrites et une grille d'évaluation pour les oraux ;
- associer aux jurys au moins un représentant du service des ressources humaines des administrations concernées par le recrutement et un spécialiste de ressources humaines extérieur ;
- pour les concours internes et les examens professionnels, désigner des agents de même niveau que celui auquel ouvre la sélection.

Promouvoir la diversité parmi les candidats aux concours

Deux voies complémentaires visant à la promotion par les concours des français représentatifs de la diversité ont été suivies. D'une part, certains établissements d'enseignement supérieur, à commencer par les Instituts d'études politiques auxquels l'ordonnance de 1945 qui les fonde donne une mission explicite de promotion de la diversité dans la formation des futures « élites de la nation », ont adopté des dispositifs visant à faire monter en puissance, en amont des concours, des dispositifs de repérage et d'accompagnement adapté des « enfants de la diversité », assortis de systèmes de bourses appropriés.

D'autre part, ont été créées des « classes préparatoires intégrées » (CPI), dans plusieurs écoles de fonctionnaires recrutant pour l'encadrement de catégorie A et A+, bénéficiant à des jeunes filles et jeunes gens sélectionnés sur la base de critères sociaux, de leur niveau d'études, de leur personnalité et de leur motivation : les premières CPI ont ouvert dans les IRA et à l'ENA à la rentrée 2009, puis les écoles de la justice en particulier l'ENM, de la police, des ministères économique et financier (douanes, impôts, trésor, concurrence et répression des fraudes) ont suivi, ainsi que les écoles de formation des inspecteurs du travail ou encore l'École des hautes études de santé publique (EHESP). Au total, près de 400 jeunes bénéficient de ces formations chaque année, et toutes CPI confondues, le taux de réussite à un concours (pas forcément le plus prestigieux) est supérieur à 50 % (chiffres communiqués par la DGAFP).

Réformer la formation et la sélection dans les écoles de fonctionnaires, notamment l'ENA

Sur le fondement du rapport Le Bris, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (circulaire du 7 juillet 2009) a fixé cinq grands axes d'évolutions proposés aux divers ministères :

- individualiser les formations en tenant compte de la diversité des profils et des cursus dans un contexte de professionnalisation croissante des recrutements : pour cela développer les « bilans de compétences » des élèves, moduler leurs

- enseignements en fonction de leurs acquis avérés, prendre en compte les savoir-faire requis sur le « premier poste » si l'on a une visibilité le concernant, *etc.* ;
- renforcer la professionnalisation du contenu des formations : pour cela, alléger les parties théoriques au profit des stages et de l'apprentissage *in situ* ;
- réduire la durée des scolarités ;
- accompagner les jeunes fonctionnaires dans la vie active par des procédures d'affectation permettant de bien prendre en compte leurs profils et leurs souhaits, tout en redonnant la main aux employeurs, à la fois dans le choix de leurs futurs collaborateurs et dans la décision de titularisation ;
- encourager les regroupements d'écoles, et les rapprochements pertinents, en lien avec les fusions de corps.

Dans ce cadre, la prestigieuse ENA a été l'objet tout au long du mandat de Nicolas Sarkozy d'un processus de réformes permanent, qui a touché les épreuves de son concours d'entrée comme le déroulement de la scolarité sans parvenir à ce que l'objectif affiché par le Président au début de son mandat de suppression du système du classement de sortie avec choix d'affectations par les élèves ait pu être atteint, en dépit des retours à la charge successifs des ministres responsables de la fonction publique pour faire aboutir la proposition de loi dite Warsmann en ce sens, jusque et y compris dans les dernières semaines de la législature.

Telles sont, succinctement présentées, les réformes en cours de nos concours administratifs.

LES CONCOURS : DE LA RÉSILIENCE ET DE LA PLASTICITÉ D'UNE FORME INSTITUTIONNELLE

L'on peut s'inspirer ici librement de la sociologie « formale » de Georg Simmel, qui insistait à la fois sur la robustesse et néanmoins aussi la plasticité, ou plus exactement sur la robustesse dans et par la plasticité, des « formes sociales », objectivées et institutionnalisées, qui architecturent symboliquement et concrètement le monde commun des humains socialisés³². De fait, ce que l'on peut appeler la « forme concours », entendue comme un type particulier mais générique de recrutement, si fondamental (comme on l'a exposé plus haut) dans la culture française, s'avère à la fois résiliente et plastique. L'on insistera tout d'abord sur le premier aspect en soulignant que les réformes récentes ne révolutionnent pas les concours administratifs. Puis, l'on soulignera que la plasticité, plus grande qu'il n'y paraît, de la forme concours est certes un gage de permanence mais présente aussi des risques.

Une forme résiliente : les réformes actuelles ne bouleversent pas le concours

Bien qu'importantes, les réformes rapidement présentées ci-dessus ne sont en rien constitutives d'un bouleversement de l'économie générale de notre système de concours administratifs. Hormis le cas de la suppression du classement de sortie de l'ENA, certes d'une grande visibilité médiatique mais qui ne concerne qu'une part infime de la fonction publique, les réformes actuelles des concours relèvent, dans les termes des spécialistes

32. En français, l'on renvoie à Simmel (Georg), *Sociologie et épistémologie*, Paris, PUF, 1981.

d'analyse des politiques publiques, d'un changement par apprentissage (*lesson drawing* au sens de Peter Hall) et par petites touches : pour l'exprimer dans les termes de Charles Lindblom, c'est d'« incrémentalisme » et non de *big steps* qu'il s'agit en l'occurrence³³. La forme institutionnelle concours n'est, de ce fait, pas remise en cause dans sa logique fondamentale.

Sans revenir sur tous les aspects modifiés ou améliorés, une certaine prudence est observable dans l'innovation. Ainsi, la suppression de l'épreuve de culture générale dans maints concours ne sera certes pas sans effets, mais l'on relève son maintien là où elle avait le plus de sens et où elle est le plus donatrice d'identité, en particulier pour le concours d'entrée à l'ENA. De même, le choix de promouvoir la diversité par la création de CPI mais sans instaurer de « voies réservées » aux concours pour les « candidats de la diversité » est une innovation qui s'inscrit, tout bien considéré, davantage dans la tradition française séculaire des « boursiers » que dans une logique plus radicale de « discrimination positive » à l'anglo-saxonne dont on sait bien, au demeurant, que nos principes constitutionnels n'autorisent pas l'importation dans notre pays. Quant à la « sensibilisation » des membres de jurys aux stéréotypes sociaux ou « ethno-raciaux », c'est là encore un remède bien timide pour combattre un bien grand mal. Plus résolument innovante est la RAEP, qui permet de faire substantiellement évoluer l'épreuve d'entretien des concours internes et des troisièmes concours, dans lesquelles les jurys tendaient trop souvent à « singer » le « grand oral » des jeunes externes, donnant à la sélection de fonctionnaires expérimentés un tour très artificiel qui va donc disparaître – et c'est heureux.

Plus avant, la lucidité sociologique commande de faire observer que les réformes pour l'heure introduites ne répondent qu'en partie aux deux séries d'accusation portées contre nos concours et rappelées à la section précédente. Soit tout d'abord la mise en cause, inspirée d'une vision néo-managériale, de la lourdeur bureaucratique et du formalisme excessif de nos concours administratifs. On ne saurait dire à ce stade – et on laissera les contrôleurs de gestion compétents l'évaluer – ce que seront les économies réelles de deniers publics induites par les simplifications et regroupements opérés. En revanche, il est d'ores et déjà bien clair que la « professionnalisation » annoncée des concours, qui modifie certes le contenu et la nature de certaines épreuves dans un sens moins « académique » et « scolaire » et plus pratique, ne transforme en rien nos concours administratifs en un processus d'embauche s'approchant de ce qui a cours dans le secteur privé, où l'aspect de loin décisif n'est pas tant le contenu des entretiens initiaux que la mise en observation de l'impétrant par ses collègues et sa hiérarchie, en situation réelle de travail, durant toute la période d'essai : une telle mise à l'épreuve longue et « sur le tas » reste de fait étrangère à la logique de nos concours, fussent-ils désormais « professionnalisés »³⁴. Les concours administratifs demeurent, après comme avant leurs réformes récentes, des séries d'épreuves très particulières, encadrées par un formalisme juridique très poussé (d'ailleurs sans cesse plus sensible pour les jurys à mesure que les recours contentieux s'accroissent), placées dans un espace-temps soigneusement circonscrit, qui reste pour l'essentiel déconnecté de la vie professionnelle réelle, au terme desquelles « le rideau est tiré » par la proclamation des résultats. Ce caractère fondamental de « rite d'institution » des concours (au sens de la sociologie de Pierre Bourdieu), mécaniques sophistiquées et

33. Hall (Peter), « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25(3), 1993, p. 275-296 ; Lindblom (Charles), « Still Muddling, not yet Through », *Public Administration Review*, 39(6), 1979, p. 517-526.

34. Précision étant faite qu'il est d'usage que l'année de stage avant titularisation que prévoient la plupart des statuts particuliers soit presque toujours une pure formalité... usage qui pourrait être modifié au demeurant.

auto-référencées de sélection-consécration de candidats qui se sont bien formés au préalable et se sont conformés en situation d'épreuve à ses formes prescrites et attendues, demeure inchangé. Dès lors, même les épreuves désormais « professionnalisées » feront vite – et font déjà sans doute – l'objet d'usages sociaux par les acteurs intéressés (jurys, candidats, institutions de préparation des candidats) qui les inscrivent dans un nouveau répertoire de formes prescrites et proscrites, qui pour être différent de celui des épreuves « académiques » précédentes, n'est pas moins formel, formalisé donc formaliste. Ce que l'on a observé depuis bien des années avec le formalisme des fausses « mises en situation » aux épreuves de « notes sur dossier » du concours de l'ENA, ou avec l'annonce dès l'époque de la direction de cette école par Roger Fauroux (1986-1988) de la transformation non-suivie d'effets du « grand oral » en un « véritable entretien de recrutement »³⁵ a toutes les chances de se reproduire pour les nouvelles épreuves professionnelles introduites dans nos concours tant il est vrai que la « force de l'institué » est ici considérable³⁶.

L'enfermement mimétique³⁷ ne l'est pas moins, quand il est question de recrutements. Selon la logique la plus constamment observée par les travaux de sociologie, depuis Émile Durkheim et Max Weber, la division sociale du travail, la segmentation des professions, la différenciation des sous-espaces du social (peu importe ici qu'on les nomme « sous-systèmes », « secteurs », « champs ») tendent à produire et à entretenir une relative clôture sociale à l'entrée dans ces sous-espaces. La sociologie des professions et des groupes socioprofessionnels en général³⁸, bien au-delà du seul exemple des fonctionnaires ou du cas français, montre en effet par des enquêtes nombreuses et convergentes combien toute procédure de recrutement, quelles que soient ses modalités d'organisation, est un processus de cooptation dans son essence même, dès lors qu'il implique une sélection par les (futurs) pairs ou supérieurs. *Volens nolens*, le membre d'un jury ou de n'importe quel comité de sélection, fût-il le plus rigoureux, tend à recruter un autre soi-même comme futur collègue, dans une relation mimétique qui n'a pas lieu de surprendre. Il s'agit de phénomènes si structureux qu'ils semblent assez hors de portée de réformes limitées telles que celles réalisées récemment pour lutter contre les discriminations et accroître la diversité dans nos concours administratifs.

De surcroît, la sur-sélectivité sociale, géographique et ethno- raciale de nos concours n'est due que pour une faible part aux concours eux-mêmes : comme cela a été assez écrit en sociologie de l'éducation, les concours « enregistrent » pour large part les effets de toute la trajectoire scolaire préalable des individus. Au-delà des CPI, qui sont un dispositif louable mais sans doute trop tardif dans le cursus d'études des intéressés, seules des réformes en profondeur de notre système éducatif, qui capitaliseraient sur l'acquis positif des dispositifs tels que les « Cordées de la réussite »³⁹ instaurées en 2008 mais en opérant un saut qualitatif et quantitatif majeur, seraient à même d'orienter/réorienter les jeunes

35. L'on se permet de renvoyer à nouveau à notre *Fabrique des énarques*, op. cit.

36. Pour des analyses récentes et approfondies de la « force de l'institué », voir Lagroye (Jacques), Offerlé (Michel), dir., *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.

37. Au sens de Girard (René), *La Violence et le Sacré*, Paris, Hachette Pluriel, rééd. 1998.

38. En français, l'on renvoie à Dubar (Claude), Tripier (Pierre), *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998 ; et en anglais à la somme de Abbott (Andrew), *The system of professions*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

39. Les « Cordées de la réussite » (dispositif conjoint à l'enseignement supérieur et à la politique de la ville) sont des partenariats entre des établissements de l'enseignement supérieur (grande école, université ou lycée à classes préparatoires) et des lycées situés dans des quartiers prioritaires. Ce partenariat peut prendre la forme d'actions multiples comme le tutorat, l'accompagnement académique et scolaire, l'accompagnement culturel ou l'internat. Il vise à guider les élèves qui en ont la motivation et les capacités vers des parcours d'excellence dans l'enseignement supérieur.

issus des milieux sociaux défavorisés vers les concours et de réduire les biais actuels de ce mode de recrutement qui profite pour l'heure aux rejets des couches sociales moyennes et supérieures. De fait, la principale des « barrières » à l'orientation des jeunes de milieux défavorisés vers les filières sélectives n'est bien sûr pas leur « niveau » mais le ressort psychique d'auto-éviction sur le mode d'un « ce n'est pas pour nous » aux effets dévastateurs tant il semble confirmé par un « bon sens » en l'espèce tout sauf neutre.

Au total, il appert que les concours administratifs ne sortent pas transformés de fond en comble de leur *aggiornamento* récent, pas plus que leurs biais fondamentaux ne sont supprimés.

Une (trop) grande plasticité : gage de permanence ou risque à l'horizon ?

Il importe à ce stade de souligner que la forme institutionnelle « concours » s'avère, tant à la lecture des textes de droit et de la riche jurisprudence du juge administratif (tout à fait décisive en cette matière comme le rappelle l'article de Delphine Espagno ci-après au présent numéro) qu'à l'observation de la variété des concours concrets-réels existants, d'une bien plus grande plasticité que l'on ne le pense bien souvent.

De fait, si l'on s'efforce, à la manière de Max Weber, de proposer un « idéal-type », ce « tableau de pensée (qui) accentue unilatéralement [...] une multitude de phénomènes donnés isolément »⁴⁰, de la représentation collective que se font les français éduqués d'un concours administratif, l'on peut souligner qu'il s'agit d'une procédure de recrutement :

- opérée au niveau national,
- par un jury constitué spécialement à cet effet, souverain dans ses décisions, indépendant à la fois du pouvoir politique et des chefs des services où les emplois sont à pourvoir,
- pour pourvoir un nombre de places déterminé, en nombre assez élevé mais de prestige et d'intérêt inégal, ce qui donne un tour compétitif à l'ensemble de l'exercice,
- la sélection s'opérant par des épreuves, portant sur un programme de connaissances défini au préalable, plusieurs de ces épreuves étant des compositions écrites corrigées dans l'anonymat, lesquelles composent souvent une première étape du concours, dite d'admissibilité, à la suite de laquelle se déroulent des épreuves dites d'admission qui sont plus souvent orales,
- le tout débouchant sur un classement final des candidats admis, par ordre de mérite, ce qui donne aux premiers une priorité dans les choix d'affectation car...
- dernier aspect très remarquable, les résultats du concours s'imposent à l'administration, qui est obligée de nommer tous les candidats admis, et de les affecter à l'emploi qu'ils ont eux-mêmes choisi, en fonction de leur rang de classement.

Or cet idéal-type, autour duquel se cristallise(nt) sans doute une grande part des représentations positivées de la « forme concours » qui sont constitutives du contrat social et politique français, ne correspond en fait qu'à une partie des concours administratifs existants à ce jour, tandis que d'autres s'en éloignent d'ores et déjà de façon substantielle. De fait, le droit de la fonction publique et la jurisprudence du Conseil d'État, autour d'un socle de principes communs quant aux concours, ont autorisé le développement de tout un espace de variabilité dans l'organisation, le déroulement et les effets des concours⁴¹.

40. Weber (Max), *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon rééd. Agora, 1992, p. 172.

41. Se reporter, pour des analyses fouillées, à Melleray (Fabrice), *Droit de la fonction publique*, Paris, Economica, 2010.

Tout d'abord, le principe même du recrutement par concours posé au Statut général fait l'objet d'importantes dérogations, en particulier pour le recrutement des fonctionnaires de la catégorie C, et bien sûr celui des agents contractuels (l'on va y revenir ci-dessous). En outre, si l'on reprend les aspects de l'idéal-type dressé à l'instant, les concours français ne sont de loin pas tous nationaux (la plupart des concours de la fonction publique territoriale sont organisés par les « centres de gestion » départementaux, voire par les grosses collectivités elles-mêmes). Quant aux jurys, si leurs garanties formelles d'indépendance sont toujours grandes sur le papier, en pratique il n'est pas interdit qu'ils soient parfois composés en partie du ou des chefs de service où l'emploi est vacant (cas fréquent dans la fonction publique territoriale, mais aussi dans les concours de titularisation d'agents contractuels de l'État qui interviennent à intervalle plus ou moins régulier depuis des décennies). Il arrive même parfois que le comité de sélection qui remplit l'office de jury n'ait qu'un pouvoir de proposition tandis que la décision est prise par le conseil d'administration de l'établissement (cas du recrutement des enseignants-chercheurs dans les universités). Quant au nombre de places mises au concours, il n'est pas forcément important et se réduit parfois à un seul emploi vacant (c'est souvent le cas dans les établissements publics administratifs) ou à un tout petit nombre (quatre places certaines années à l'agrégation de science politique, alors que le jury comprend sept membres). De plus, la distinction entre épreuves d'admissibilité, écrites et anonymes, et épreuves orales d'admission, est parfois inexistante : ainsi les agrégations de l'enseignement supérieur ne comportent-elles que des épreuves orales et sont-elles tout sauf anonymes. À cela s'ajoute que les concours sur épreuves peuvent être remplacés par des concours sur titres, c'est-à-dire fondés sur l'examen d'un dossier de « titres et travaux » préparé par les candidats et d'une audition de ceux-ci. Observons que ce système, bien plus léger que celui du concours sur épreuves, est très souvent celui que pratiquent les pays européens voisins qui, comme la France, ont une fonction publique « de carrière », telle l'Espagne qui appelle d'ailleurs les concours sur titres *concurso* quand celui sur épreuves se dénomme *concurso-oposicion*. Enfin, les concours administratifs ne débouchent pas tous sur la publication d'un classement ni sur l'obligation pour l'autorité hiérarchique de nommer les lauréats fonctionnaires : bien au contraire, au nom du respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, les concours territoriaux débouchent sur le placement des lauréats, par ordre alphabétique, sur une liste d'aptitude pour une durée de quelques années, les intéressés devant ensuite obtenir un recrutement par accord mutuel dans l'une des 37 000 collectivités territoriales du pays ou leurs nombreux établissements publics. Il est à noter que ce système dit de la « liste de réserve » est d'ailleurs identique à celui appliqué pour le recrutement de tous les fonctionnaires en Italie ainsi que dans les institutions de l'Union européenne.

Une telle plasticité de la forme institutionnelle « concours », en France même ainsi que, par comparaison, dans les fonctions publiques des États-membres de l'Union européenne qui pratiquent le concours (second aspect qui serait à soi seul un sujet d'article), est sans nul doute une preuve de robuste adaptabilité, donc un gage de permanence de cette forme institutionnelle capable de défier les outrages du temps et de persister dans son être au travers de réformes successives. Toutefois, cette grande malléabilité peut aussi se révéler lourde de risques pour l'avenir. Sans modifier les textes fondateurs, tel le Statut général, qui sont vagues quant aux modalités des concours, mais en jouant du pouvoir réglementaire, un gouvernement pourrait demain conserver la figure du concours comme une forme creuse, largement évidée de son contenu fondamental et fondateur de méritocratie républicaine, mais voilant et dissimulant une évolution d'ensemble vers le mode de recrutement *ad hoc* que connaissent, à l'étranger, de nombreuses fonctions publiques. Ce

mode de recrutement sans concours des fonctionnaires statutaires (car l'on ne parle pas ici des contractuels), par publication des vacances d'emploi, appel à candidatures, sélection sur dossier, audition d'une *short-list* de candidats puis sélection par entretien d'embauche et décision finale où le chef de service ou le directeur d'agence où l'emploi est vacant joue un rôle prépondérant, est bien sûr typique des administrations organisées selon le « système de l'emploi », dont les États nordiques et scandinaves, ainsi que le Royaume-Uni depuis les années 1990, sont emblématiques. Toutefois, il n'est pas inconnu de certaines fonctions publiques à « système de carrière » mais ne pratiquant pas le concours : c'est le cas en particulier de notre puissant voisin allemand⁴². Dès lors, nos pouvoirs publics pourraient décider demain de tendre vers un alignement de nos processus de recrutement sur ceux de nos voisins. Au vrai, il suffirait pour cela de systématiser et de généraliser aux trois fonctions publiques ce qui existe déjà largement dans la territoriale, ainsi que dans la procédure de recrutement de ces nombreux fonctionnaires d'État que sont les enseignants-chercheurs de nos universités, qui est une sorte de vrai-faux concours national dissimulant sous ses apparences d'uniformité et de qualification préalable des candidats par le Conseil national des universités autant de recrutements *ad hoc*, localisés et personnalisés, qu'il y a de postes à pourvoir et de comités de sélection constitués en chaque établissement. À la notable exception de l'ENA et des autres écoles de service public, l'on pourrait ainsi généraliser le concours sur titres, réduisant la phase de l'admissibilité à une seule épreuve professionnelle sur dossier, suivie d'une admission consistant en un entretien professionnel avec un jury. Au nom d'une conception extensive de la déconcentration fonctionnelle et de l'autonomie de gestion des ministères, établissements et agences publiques conforme aux préceptes et recettes néo-managérialistes à la mode, le principe de l'inscription des lauréats sur une liste d'aptitude, suivi d'un processus de recrutement parcellisé par entretien d'embauche avec un comité de recrutement local installé dans chaque entité où un ou plusieurs postes seraient à pourvoir, pourrait être généralisé. Le système imaginé en remplacement du classement de sortie de l'ENA pour les affectations aux corps si la proposition Warsmann avait été adoptée au début de l'année 2012 et le classement de l'ENA supprimé ne préfigurait-il pas une possible évolution dans cette direction ? Il faut donc bien voir que, sans abandonner la forme « concours » en tant que principe, tel ou tel gouvernement, hier ou demain, eût pu et pourrait fort bien la vider à maints égards de ce qui fait sa substance.

Si l'on ajoute qu'une telle stratégie pourrait être combinée avec une généralisation pour les fonctionnaires de catégorie C de l'embauche sans concours, et avec un recours encore accru au recrutement de contractuels de haut niveau en catégorie A – qui est allé grandissant ces dernières années dans les trois fonctions publiques⁴³, et en territoriale tout autant dans les collectivités à majorité de gauche que de droite –, alors les risques que font courir à l'institution du concours administratif telle qu'héritée de notre tradition administrative, la trop grande plasticité et – aussi surprenant que cela puisse paraître ! – la relative imprécision juridique de cette forme institutionnelle, sont patents.

Si ces risques venaient à s'actualiser, il n'est que trop évident qu'il s'agirait là d'une franche et vraie rupture de ce contrat social et politique, implicite mais séculaire, dont il a

42. Pour une présentation des différences entre systèmes de carrière et systèmes d'emploi, l'on renvoie à Ziller (Jacques), *Administrations comparées*, Paris, Montchrestien, 1993 ; Bossaert (Danielle) *et al.*, *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze*, Maastricht, EIPA, 2001 ; Demmke (Christoph), *European Civil Services between Tradition and Reform*, Maastricht, EIPA, 2004.

43. DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique. Faits et chiffres 2009-2010*, vol. 1, Paris, La documentation française, 2010, p. 43 et s.

été question au début du présent article et qui fonde la place de la fonction publique, donc de l'État employeur, dans la société et l'économie françaises. Si d'aventure tel devait être le cas, sommes-nous si sûrs à l'avance que les mœurs de notre pays seraient à la hauteur de la probité luthérienne, du civisme et de la culture de transparence des recrutements qui prévalent dans les agences publiques suédoises, et en Scandinavie en général ? Ou bien ne verrait-on pas, à mesure que se réduirait l'emprise du concours ou qu'il serait vidé de sa substance, progresser en pleine lumière ces maux tapis dans l'ombre, dont on a chaque année tant d'exemples dans les promotions et les nominations sans concours (depuis l'accès « au tour extérieur » dans les grands corps jusqu'à l'obtention de « beaux stages » pour nos enfants étudiants), qui ont pour nom népotisme, favoritisme, patronage, réseaux... tous phénomènes que la langue familière subsume sous l'appellation si imagée de « piston ». Imaginer que le règne de la faveur, des appuis et des recommandations de toutes sortes puisse encore s'accroître dans notre pays où « le piston » tient déjà une place si considérable, c'est devoir envisager la pénible hypothèse d'une régression démocratique et d'une décadence civilisationnelle. Il y a donc fort à parier que des résistances à ce déclin se manifesteraient, lesquelles conduiraient très probablement : soit à l'explosion du contentieux de ces recrutements par hypothèse plus informels, et, par là-même, à la formalisation d'une jurisprudence de plus en plus contraignante pour les recruteurs ; soit à l'édiction de nouvelles réglementations dotant ces recrutements d'un régime juridique énonçant des formes prescrites et prosrites, ainsi que des règles déontologiques et autres de plus en plus exigeantes ; soit à une combinaison des deux. Le résultat final au terme d'une décennie ou deux risquerait dès lors de n'être ni plus économique ni plus souple que le système actuel, mais entretemps la vertu civique aurait été mise à mal.

Quoi qu'il en soit de ces risques à l'horizon de concours administratifs français de plus en plus soumis à l'épreuve de la critique et de la réforme, mais dont la plasticité et la capacité de résilience peuvent encore nous étonner, il importe sans doute, pour clore cet article introductif et ouvrir aux articles plus détaillés qui composent le présent dossier thématique, d'appeler toutes celles et ceux qui s'intéressent à la forme « concours », que ce soit en tant que chercheurs ou que réformateurs, en tant que recruteurs ou que candidats, ou(t) tout simplement en tant que citoyens, électeurs et contribuables, à une réflexion nuancée et dialectique. Car en matière de concours comme en bien d'autres domaines, il faut à la fois faire droit à la critique, souvent justifiée, du formalisme, et à la conscience, toujours nécessaire, de l'éminente valeur des formes. Contre ceux qui dénoncent la lourdeur des formes et vantent les mérites de l'informel – ce jeu sans règle du jeu –, il faut en effet dire et redire, avec Kant, Foucault et tant d'autres héritiers des Lumières⁴⁴, que les formes, les « bonnes et dues formes » voire le formalisme, qu'il s'agisse des rites de politesse, des règles de procédures pénales ou des recrutements formalisés des agents du service public, sont tout simplement ce qui caractérise en propre la civilisation.

44. Foucault (Michel), « Qu'est-ce que les Lumières ? » *Dits et Écrits*, tome II, Gallimard Quarto, 2001, p. 1381 et s.